

## 북한 핵의 맥락적 이해

박봉규 공군사관학교

### 국문요약

본고의 목적은 북한 핵문제 해결의 단서를 모색하기 위하여 북한 핵 문제를 맥락적으로 이해하려는 것이다. 다양한 시도가 무산된 상황에서 북한 핵 문제를 백지 상태에서 가늠해 보자는 것이다. 북한 핵문제는 북한 내부의 전개과정과 밀접하면서 동시에 국제정치적 함의 변화와 관련된다. 북한 핵문제가 체제 생존의 노력으로부터 파생되어 학습 효과에 의해 진화한 프로젝트일 가능성이 크다는 것이다. 소련의 영향으로 발아된 북한 핵문제가 '자위의 원칙'과 결합되면서 중소 분쟁 등 국제정치적 상황에 의해 진화되었다. 냉전체제 붕괴와 탈냉전기의 도래는 획기적인 변화를 가져왔다. 북한 안보환경의 악화와 더불어 9·11 테러 이후 소위 '악의 축'이 보유하고 있는 대량파괴무기와 테러 집단의 연결 가능성은 북한 핵문제를 세계안보 차원으로 확대시켰다. 그러므로 북한 핵문제는 체제생존, 냉전체제의 붕괴, 탈냉전기 안보함의의 변화라는 맥락 속에서 다양한 가능성을 전제하고 지속적인 수렴 과정을 통해 해결의 영역을 확보해야 한다.

주제어 : 고슴도치 이론, 전단위 거부체제, 공포의 균형, 상호확증파괴, 핵 비확산체제, 대량파괴무기, 악의 축

## I. 머리말

북한 문제는 남북한 분단 이래 한반도 안보 현안 중 가장 중요한 문제로서 작용해 왔다.<sup>1)</sup> 현재 가장 첨예하게 부각되고 있는 안보 쟁점도 북한의 핵무기(nuclear weapon)<sup>2)</sup> 개발과 관련된 북한 핵 문제이다.<sup>3)</sup> 북한 문제에 대한 접근은 대화와 협력, 단절과 대결로 대별할 수 있을 정도로 시각과 이해관계에 따라 분리되어 추진된 경향이 강하다. 고정된 시각과 입장은 북한에 대한 전체적·체계적 이해 아래 균형잡힌 접근에 장애가 될 수 있다. 그러한 의미에서 북한 문제를 가변적이고 맥락적인 입장에서 바라보는 것은 본질에 보다 근접할 수 있을 것이다. 본고는 북한 핵문제를 북한을 둘러싼 국제정세의 변화 속에서 조망함으로써 악화되고 있는 북한 문제에 대한 단서를 추구하는데 그 목적이 있다.

북한 핵문제는 핵무기의 등장 그리고 시대적 상황에 따른 핵무기와 관련 사고의 흐름을 배경으로 북한 내부의 전개 과정과 밀접하게 엮여 있다. 먼저 핵무기의 출현은 그 자체가 전대미문(前代未聞)의 위력으로 국제정치에 충격적 영향을 주었으며 무기 자체가 수단이 아닌 목적이 될 정도로 군사력 관련 사고의 패러다임(paradigm)적 전환을 가져왔다(Clark 1982, 1). 냉전체제 역시 미·소 양 진영의 핵무장에 기인한 바 크다. 냉전체제의 와해 역시 핵무기의 공포를 제거하려는 레이건의 정책과 긴밀하며 탈냉전의 안보 환경 역시 불량국가로 불리우는 국가들의 핵무기와 밀접하다. 북한의 핵무

1) 북한 문제는 알타체제(the Yalta System)의 완결점으로 남북한이 국제적으로 분리되어 정립된 이래 분단구조를 중심으로 현 시점까지 한반도 안보환경을 주도하고 있다. 변화하는 국제정세에 나름 적응, 진화하여 왔으나 그 냉전적·대결적 속성은 여전히 지속되고 있다. 이는 한반도를 탈냉전 시대 '냉전의 외판 섬'이라고 표현하는 것에서 잘 드러난다.

2) 핵무기는 전쟁에 새로운 차원을 더하게 되었는데 이는 이중적 죽음(double death)으로 표현된다. 개인이 죽을 수 있을 뿐 아니라 전체 인류가 위협받을 수 있다는 의미이다(Nye 1997, 1).

3) 핵문제라고 포괄적으로 말하는 것은 핵의 양면성에 기인한다. 핵에 관한 평화적 이용과 이의 핵무기로의 전용은 동전의 양면처럼 밀접하기 때문이다. 핵무기를 보유하지 않고 있지만 단시일에 핵무기로 전환할 수 있는 국가도 있으며, 북한의 경우 핵무기 개발이 상당히 진척된 와중에서도 원자력 에너지 개발이라는 식으로 위장 주장해 왔다. 또한 핵무기 운반 수단으로서의 미사일 실험 등을 포함하여 핵문제도 총칭한다.

기 역시 이러한 시대적 상황과 관련되며 동시에 북한이 처한 안보상황, 안보환경과 결부된다. 기실, 북한 핵 문제가 국제사회의 지대한 관심 속에 다양한 해결을 모색해 온 것도 핵무기의 국제적 영향력과 파장에서 비롯된다.

북한 핵문제는 피상적으로 볼 때 실패했다. 이미 다섯 차례에 걸쳐 핵 실험을 감행하였고<sup>4)</sup> 핵무기의 투발 수단으로서의 미사일 관련 실험도 국제사회의 반대에도 불구하고 지속적으로 진행하고 있다. 북한 핵무기 개발을 저지하려는 국제적 노력이 수포(水泡)로 돌아갔다 할 정도로 북한 핵무기 관련 기술발이 상당한 수준으로 진전되었다. 하지만 다른 시각에서 북한 핵문제는 여전히 진행형이다. 북한의 핵무기 보유는 당장 남한에 커다란 위협이 될 뿐만 아니라 동북아 지역의 핵 확산 도미노 현상을 초래하고 전 세계적인 안보 질서를 교란할 가능성이 크므로 국제적 안보질서에서 반드시 해결해야 할 문제이므로, 비록 그 해결이 지난하고 요원하게 보일 지라도 지혜를 모아 지속적으로 해결하려고 노력해야 하기 때문이다. 지금까지의 해결 노력이 결과적으로 미미한 효과를 가져왔다면 북핵 문제를 처음부터 현재까지 전체적으로 조망하는 것이 요구된다. 북한 핵문제가 단기간에 전개된 것이 아니고 냉전시대를 관통하여 상당 기간 진행된 것인 만큼 개발 초기부터 현재까지의 과정과 국제정치의 변화를 반영하는 맥락적 이해(contextual understanding)가 선행되어야 한다는 것이다.

북한 핵에 대한 맥락적 이해는 북핵의 전개 과정에서 냉전, 탈냉전의 국제 안보환경 변화가 북한 내부의 상황 변화와 인식에 투사되어 엮물려 진행된 과정을 조망함으로서 그 함의를 추적하는 것이다. 북한의 핵무기 보유 시도는 자체의 생존을 빌미로 시작되었지만 그 파장과 영향력은 한반도 차원을 넘어 국제적인 것이기 때문이다. 그러므로 본고는 북한 핵문제 해결의 실마리를 찾기 위하여 북한 핵 개발 과정을 중심으로 핵무기의 등장과 국제정치에의 영향, 핵무기의 존재가 결정적 영향을 미친 냉전시대, 공산권 와해로 전개된 탈냉전시대의 핵의 함의 등을 추적한다. 이러한 시도는 분석적인

4) 2006년 10월 9일 제1차 핵 실험을 감행한 이후 2009년 5월 25일, 2013년 2월 12일, 2016년 1월 6일 그리고 2016년 9월 9일 5차 핵실험을 실시하였다. 처음에는 1kt 이하의 위력의 초보적 핵장치 실험 수준이었으나 지속적으로 핵 능력을 발전시켜 5차 실험에는 10kt의 위력으로 추정된다.

것이라기보다 기술적인(descriptive) 것이지만 향후 보다 정확한 인과적 추론(causal inference)의 기반이 되어 북핵문제 해결의 근간으로 작용할 것으로 생각한다.

## II. 핵무기의 국제정치적 파장

적어도 1994년을 전후하여 20여 년 동안 국제적인 이슈로 제기되고 심화되고 있는 북한 핵문제를 제대로 조망하기 위해서는 북한 핵 개발의 배경에 대해 파악해야 하고 이를 위해서는 핵무기의 등장이 국제정치에 어떠한 파장과 영향력을 미쳤는지에 대한 이해가 선행되어야 한다. ‘핵경제 병진 노선’에서 볼 수 있듯이 북한이 모든 역량을 핵개발에 집중하고 이를 통해 자신의 안보 문제를 총체적으로 해결하려고 시도하고 있기 때문이다. 북한 핵 개발의 배경이 핵무기의 위력에서 비롯된 것은 분명하다. 가공할만한 위력의 핵무기 보유를 통해 열악한 국내외적 환경에 처한 북한체제의 생존을 도모할 수 있다고 믿는 것이다.

주지하다시피 핵무기가 실제 사용된 것은 미국이 맨해튼 프로젝트(Manhattan Project)로 핵무기<sup>5)</sup> 개발에 성공하고 전쟁을 종결짓기 위해 2차 대전 말 일본에 투하된 사례에서이다. 히로시마와 나가사키에 핵폭탄을 각각 1발 씩 투하하였는데 히로시마에 투하된 원자폭탄 ‘리틀 보이(Little Boy)’는 TNT 200,000t(20Kt)으로 이를 기준으로 삼기도 한다. 메가톤은 TNT 1,000,000t으로 기준 원폭의 50배이다<sup>6)</sup>. 2차 대전 기간 중 사용된 폭탄의 총 위력이 3메가톤급 핵탄두와 맞먹는 것에서 그 위력을 가늠할 수 있다(박봉규 2015, 155~156). 이러한 핵무기의 파괴력은 전통적인 국가이익(national interest)의 투사 수단으로서의 군사력에 다른 차원의 함의를 부여하고 있다. 군사력은 국가이익을 실현한다는 정치적 목적을 달성하기 위하여 사용되는 제한적 목적을 갖는

5) 25억 달러 이상의 비용과 1,000 여명의 과학자, 엔지니어, 기술자가 동원된 미국의 핵무기 개발 프로젝트로 이 프로젝트의 성공은 전쟁의 성격을 근본적으로 변화시켰다(Herken 2000, 15).

6) 히로시마에 투하된 원폭의 위력을 15,000t이라고도 하며, 1Mt의 핵폭발로도 태양 중심 온도의 4~5배인 1억 도의 열이 발생한다(Nye and Welch 2013, 172).

다. 하지만 핵무기는 사용할 경우 이러한 정치적 목적을 초월하여 국가의 존립 자체와 관련된 가능성이 크다. 핵무기의 가공할 위력은 또한 보유하기만 하면 그 보유량과 무관하게 어느 정도의 비대칭적 억제력을 갖게 됨을 의미한다. 프랑스가 미국과 소련에 비해 상대적으로 적은 양의 핵무기로도 자국의 안전을 도모할 수 있다는 ‘고슴도치 이론’(Porcupine Theory)을 근거로 핵개발을 한 것이다. 같은 의도와 맥락에서 핵무기의 극단적 확산은 이론적으로 모든 국가의 거부가능한 전단위 거부체제(unit veto system)를 가능하게 할 수도 있을 것이다 (Kaplan 1957).

북한이 처음부터 핵무기 개발을 의도했다고 볼 수는 없다. 맨해튼 프로젝트를 전후한 과정을 보면 미국 마저 처음 실라르드(Leo Szilad, 1898~1964, 미국의 물리학자)가 핵무기 제조를 루스벨트(Franklin Delano Roosevelt, 1882~1945) 대통령에 건의한 지 3년여 만에 착수하였고 완성도 1945년에야 가능했었다. 완성된 3발 중 1발은 실험에 사용하고 2발은 일본에 투하했으며, 1947년에도 2발 만 보유하였다. 또한 효율성을 제외한 위력 면에서는 1945년 3월의 도쿄 폭격이 히로시마 원폭 투하보다 컸다.<sup>7)</sup> 단지, 미국의 핵 개발에 자극을 받은 소련의 원조로 북한 지역의 우라늄 광맥을 탐사하고 1947년에서 1950년까지 약 9,000 톤의 우라늄을 소련에 반출하면서 핵무기에 대한 주의를 환기시켰을 정도였다. 북한의 핵 개발은 냉전기와 탈냉전기를 관통하면서 체제 생존의 노력으로부터 파생되어 학습의 효과에 의해 진화할 프로젝트일 가능성이 크다.

### Ⅲ. 냉전기 ‘공포의 균형’과 핵확산방지 노력

냉전기 초반은 미국의 핵 선점에 대응하기 위하여 소련, 중국 등이 핵 개발에 박차를 가하는 핵 확산과 경쟁의 시대이다.<sup>8)</sup> 1952년 미국의 수소폭탄

7) 이러한 이유로 핵무기는 전쟁의 성격을 변화시켰으나 세계를 근본적으로 변화시키지 않았다. 도쿄 폭격이 히로시마 원폭 투하보다 더 많은 인명 손실을 입힌 것도 원자폭탄 개발 초기의 양상을 보여준다(Nye and Welch 2013, 174).

8) 1945년부터 1949년 8월 29일 소련이 원자폭탄 실험에 성공할 때까지 미국만이 핵

성공에서 볼 수 있듯이 핵무기 제조방식이 핵분열에서 핵융합으로 발전하면서 핵무기의 위력 역시 급속히 배가되었다. 1961년 소련에 의해 이루어진 60메가톤의 핵실험은 핵무기의 파괴력 차원을 넘어 인류의 존립 자체를 고민하게 만들었다.<sup>9)</sup> 물론 냉전기 전체를 조망하면 쿠바 미사일 위기(Cuban missile crisis, 1962)처럼 핵무기 사용의 가능성이 높아졌던 시기도 있었지만 전반적으로는 시간이 흐르면서 핵무기의 실제 사용이 어렵다는 것이 기정사실화 되었다. 핵무기는 사용하지 않아도 존재만으로 심각한 공포를 자아내면서 상대방에 대한 효과적인 위협 수단으로 작용하였다. 핵무기에 대한 공포가 마소 양 진영을 심리적으로 압박하면서 ‘공포의 균형’(balance of terror)을 이루게 된 것이다. ‘공포의 균형’이 진영 차원의 전면전 가능성을 억제한 것은 분명하므로 핵무기의 등장과 냉전체제(the Cold War System)는 선택적 친화성(elective affinity)이 있다(Nye and Welch 2013, 176). 대립의 규모와 강도는 전례 없이 확대되고 심화되었으나 과거 1, 2차 세계대전과 같이 열전으로 치닫지 않았던 것은 핵무기의 막대한 파괴력에 의한 공포의 균형에 기인한 바 크기 때문이다.<sup>10)</sup>

핵무기의 파괴력 증대와 핵 보유국의 증가는 전쟁의 성격을 변화시켰다. 상대방을 억제하고 제어함으로써 국가이익을 달성하기 위한 군사적 수단으로 개발된 핵무기가 가공할 파괴력으로 인해 수단으로서의 의미를 넘어선 것이다. 핵 전쟁으로 공멸할 가능성을 확신하게 되면서 생존을 위해 세계대전 같은 총력전이 점진적으로 합리적이고 통제가능한 국가 정책 수단으로 대체되었다(Clark 1982, 142). 핵 전쟁의 참화를 방지하는 것이 우선적인 목표가 된 것이다. 핵 전쟁을 막기 위한 노력은 수단과 목표의 전도(顛倒) 현상을 초래하기까지 하였다. 군사력의 목표인 자국민 보호가 수단화되고 국민 보호를 위한 수단인 핵 전쟁을 방지하는 것을 우선적으로 추구하게 된

---

무기를 보유하고 있었다. 소련은 1953년 8월 12일에도 미국에 이어 핵융합에 의한 수소폭탄 실험에 성공하였다(박봉규 2015, 157).

9) 60메가톤의 위력은 2차 대전 전체 화력의 30배에 해당하는 엄청난 것이다. 미국과 소련의 핵 경쟁은 지속적으로 이루어져 1980년대에는 양국에서만 수천 발의 핵무기를 보유하게 되었다(Nye and Welch 2013, 172~174).

10) 냉전이라고 불리는 동서 진영의 대립을 3차 대전으로 규정하기도 한다(Bacevich 2005, 175).

것이다. 그 결과 자국민을 볼모로 핵 전쟁을 회피하려는 상호확증파괴(Mutual Assured Destruction, MAD)라는 전대미문의 위험한 전략이 채택된다. 상대방의 주요 군사력을 공격의 대상으로 설정한 대 군사력 전략(Counter-Force Strategy)이 아니라 상대방의 주요 도시 즉 비무장 시민들을 핵미사일의 주요 타겟으로 지정한 대(對)-도시 전략(Counter-City Strategy)인 것이다. 상대방에 대해 핵공격을 감행할 의사가 없다는 것을 자국의 주요 도시와 시민들에 대한 방어 기제 부재로 상대방을 확신시키는 것이다. 상대방 미사일에 대한 방어 기제를 마련하지 않겠다는 약속이 ABM(Anti-Ballistic Missile) 조약이다.

핵무기는 개발 당시부터 그 파괴력으로 사용을 제한하자는 움직임이 있었다. 주로 과학자들을 중심으로 이루어졌으나 일본에 대한 원자폭탄 투하를 막지는 못했다(Herken 2000, 27~28). 하지만 핵무기의 위력을 확인한 후에는 지속적으로 윤리적 관점에서 핵무기의 사용을 방지하려고 노력하게 되었다. 핵무기의 파괴력과 확산이 국제사회를 공포와 불안으로 이끌고 무질서를 초래할 가능성이 높아짐에 따라 세계는 점차 핵사용을 금지하고 핵확산을 방지하려고 노력하게 되었다. 핵무기가 극단적인 상황에서 비합리적 결정으로 사용될 가능성이 항존하고 이 경우 그 파장은 해당 국가의 차원을 넘어서므로 이러한 위험을 방지하기 위하여 국제적 차원에서 핵무기의 확산을 방지하기 위해 심대한 노력을 기울이게 된 것이다. 이러한 노력들이 소위 ‘핵 비확산 체제’(Nuclear Nonproliferation Regime)로 핵무기 확산을 방지하기 위해 핵확산을 촉진하는 모든 행위를 하지 않겠다는 국제적 합의와 제도 및 기구로 이루어지고 있다(Keohane 1984, 58). 1959년 남극에서 핵실험이나 방사능물질 처리를 금지하는 남극조약을 체결한 이래 1963년 대기권, 수중, 우주에서 핵실험을 금지한 것으로 마소가 처음으로 합의한 ‘부분 핵실험 금지조약’(Limited Test Ban Treaty, LTBT)을 거쳐, 조약체결국의 핵무기 개발이나 이전을 강제하는 ‘핵확산금지조약’(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)이 1970년 발효된 것이다. NPT는 1995년 다시 무기한 연장에 합의하여 냉전시대 이래 국제질서의 중요한 축으로 지속되고 있다(전성훈 2009, 197).

한반도 차원에서 핵무기가 처음 거론된 것은 6·25 전쟁에서이다. 중국의 개입으로 전황이 불리하게 되자 맥아더 원수가 만주 지역의 핵 폭격을 검토

하고 이를 워싱턴에 건의하였던 것이다. 이러한 상황이 당시에 북한 핵 개발의 직접적 배경이 되었다고 할 수는 없지만 북한에 커다란 위협이 되었을 것이며 핵 개발에 대한 의지 형성 등 간접적 배경이 되었음은 분명하다.<sup>11)</sup> 이는 북한의 핵에 대한 관심과 노력이 오래 전부터 지속된 것에서 알 수 있다. 북한의 핵개발 노력은 소련과 중국의 핵개발 노력과 성공에 의해 촉진되었다. 북한은 1955년 4월 원자 및 핵물리학연구소를 설치하기로 하였으며, 1956년 3월26일 소련과 핵협정을 체결하여 소련의 드브나 핵연구소 창설에 참여하고 핵관련 기술자 30여 명을 연수시켰으며, '방사화학연구소'를 설립하였다. 중국이 원폭 실험에 성공한 1964년에는 영변 원자력연구소를 보장하고 1965년 IRT-2000 연구용 원자로를 가동시키기 시작했다. 전술하였듯이 핵확산을 방지하기 위한 국제적 노력은 북한에도 영향을 미쳐 1974년 9월 국제원자력기구(International Atomic Energy Agency, IAEA)에 가입하였다. IAEA 가입은 동년 5월의 인도 핵실험 성공과 관련된 것으로 평화적 핵 시설이 군사적 목적으로 전용된 것과 밀접하다. 이에 1976년에는 영변에 핵폐기물 저장소를 건설하고 프랑스에서 IRIS-50컴퓨터 2대를 도입하고 소련에서 도입한 IRT-2000 원자로 등을 가동하여 획득한 중요한 데이터를 바탕으로 독자적인 원자로를 제작했다. 1980년 7월 자체 기술로 5메가와트 원자로를 건설하기 시작하여 1986년 완공하여 가동을 시작했다. 1985년에는 플루토늄 재처리 시설인 '방사화학실험실'을 건설하고 구소련의 요청대로 동년 12월 NPT에 가입하였다. 또한 소련과 원자력 발전소 건설에 관한 원조 협정을 체결하고, 소련으로부터 44메가와트급 상업용 원자로 4기를 제공받았다. 1986년 12월에는 소련과 핵기술 협정을 체결하고 원자력공업부를 신설하였다.

피상적으로 북한 핵개발은 '자위'의 원칙과 밀접한 것으로 보인다. 6·25의 패배와 반성, 중소 분쟁의 와중에서 독자적인 군사력의 확보와 발전을 추구하게 만들었으며 그 일환으로 핵무기 개발을 추진한 것으로 추정되지만 보다 본격화된 것은 냉전체제 붕괴와 밀접하다. 동구 공산권의 붕괴와 공산

11) 사후에 알게 되었다 하더라도 핵무기의 가공할 파괴력으로 상당한 충격을 줄 수 있으며, 관련 사항에 대한 관심을 불러일으킬 수 있다.



진영의 와해로 초래된 안보환경의 급격한 변화가 북한의 안보상황을 악화시켰고 이를 계기로 핵개발을 가속화한 것이다.

#### IV. 탈냉전기 공포의 일상화

냉전체제 붕괴에는 여러 가지 요인이 작용하였겠지만 국제정치학자들의 예상이 무색할 만큼 급작스럽게 이루어진 만큼 역으로 변화를 추동한 가능성을 추론할 수밖에 없다. 사후적 해석일 수 있지만 냉전체제 붕괴에 크게 기여한 한 요인이 레이건(Ronald Wilson Reagan) 행정부의 전략방위구상(Strategic Defense Initiative, SDI)이다. SDI는 무고한 시민들을 내세워 핵전쟁을 막으려는 ‘공포의 균형’을 위한 MAD전략을 시대에 뒤진(obsolete), 미친(mad) 전략으로 규정하여 이를 폐기시키려는 계획이다(Herken 2000, 199). 핵 선공(nuclear first strike)을 확실히 방지하기 위해 선공의 이점을 상쇄할 수 있는 후공(counter strike)의 효과를 보장하는 MAD전략이 실제로는 자국민의 대량살상을 전제하는 mad(미친) 전략이라는 것이다. MAD전략의 구체적 실행수단이 ABM(Anti-Ballistic) 조약임은 주지의 사실이다. 레이건 행정부는 적국의 핵 미사일을 요격하고 방어하는 체계를 정립시키는 것으로 실질적으로 ABM 조약을 파기하는 것이다. ABM 조약을 파기함으로써 자국민의 핵 볼모 상태를 해소하려고 한 것이다. 그러나 이는 상대방의 핵 억제력을 약화 내지 폐기시키는 것으로 상대방의 핵 전력을 무력화시키는 동시에 자국의 핵 선공의 가능성을 높이는 시도로 인식되었다. 세력균형(balance of power)이라기보다는 세력우위(preponderance of power)를 추구하는 정책으로 받아들여진 것이다. 러시아의 킬러 위성(killer satellite) 개발 노력은 SDI에 대한 분명한 반발이다. 이러한 과정이 구소련의 재정적 압박을 심화시키면서 소련 해체에 일조했다는 것이다.<sup>12)</sup>

12) 냉전체제의 우주 군사경쟁은 소련의 해체와 그로 인한 공산진영의 와해에 기여하여 결과적으로 냉전시대를 종식시키게 된다. 소련 내부 문제 특히 경제 문제에서 비롯된 것이지만 고르바초프에 의한 군비경쟁의 중단과 ‘방어적 충분성’(Defensive Sufficiency) 개념 아래 일방적인 군비감축은 소련 사회 전체에 대한 재편(Perestroika) 시도로 이어졌

냉전체제의 해체, 탈냉전기의 도래로 핵시대가 종결된 것이 아닌 이상 핵으로 인한 공포가 완전히 사라질 수는 없었다. 지구 자체의 존립을 좌우할 대규모의 핵전쟁 가능성은 희박해졌지만 핵무기의 존재 자체는 그 가공할 위력으로 사람들로 하여금 여전히 공포를 느끼게 하였다. 냉전체제의 강력한 리더십이 부재하고 그러한 리더십이 제공하는 억제력의 약화는 핵을 비롯한 대량파괴무기(Weapons of Mass Destruction, WMD)의 안전한 관리 문제와 함께 냉전시대와는 다른 종류의 문제를 내포하고 있었다. 이는 9·11 테러를 계기로 현재화되었다.<sup>13)</sup>

9·11 테러는 탈냉전기 안보환경을 상징하는 사건으로 중동정세에서 비롯된 것이지만 구체적으로는 알 카에다(Al-Qaeda)라는 테러 집단과 미국의 충돌이다. 핵무기의 불안정한 관리와 핵무기를 개발하려는 불량 국가(rogue states)의 노력이 테러집단이라는 일정한 형태로 정형화하기 어려운 존재와 더불어 냉전체제와는 사뭇 다른 차원의 공포를 자아내고 있다. 새로운 안보 위협의 실체는 미국 안보전략의 핵심에서 잘 드러나듯이 핵무기 등 WMD와 테러집단의 연결 가능성이다. 9·11 테러에서 극명하게 드러났듯이 테러집단은 언제든지 어느 곳에서든지 위협을 가하고 이를 기꺼이 실행하는 존재이다. 테러집단이 핵과 같은 대량살상무기를 보유한다는 것은 곧 사용할 가능성이 큰 것이므로 미국 안보에 직접적이고도 커다란 위협이 될 수 있다는 것이다. 이러한 가능성을 사전에 차단하려는 것이 예방전쟁(preventive war) 혹은 선제공격(preemptive strike)이고 ‘테러와의 전쟁’의 핵심 목표이자 관건이다.

기실, 냉전시대에는 비록 엄청난 규모의 핵무기가 있었지만 마·소를 정점으로 위계적으로 잘 짜여진 진영 차원의 엄격한 통제가 이루어졌으며, 쿠바 미사일 위기 등의 학습을 통해 위기 시에 합리적인 정책결정이 가능했다. 진영 간 대칭적 세력균형과 학습된 합리적 행위자의 존재가 ‘공포의 균형’을

---

으나 체제의 태생적 한계로 결국 소련은 해체된다. SDI에 의한 미국의 군사적 이니셔티브가 냉전체제 종식에 크게 기여한 것이다.

13) 9·11 테러를 미국의 2차 대전 참전을 초래한 일본의 진주만 공격과 같은 유형의 “무차별하고 급작스러운” 공격이 재현된 것으로 간주한다(Bacevich 2005, 261).

가능하게 했던 것이다. 반면에 진영 차원의 균형이 무너진 새로운 탈냉전시대는 슈퍼 파워 미국 중심의 팍스 아메리카나(Pax Americana)를 특징으로 하나 미국의 통제와 감독이 불가능한 영역의 존재가 불안정성을 증대시키고 있었다. 탈냉전시대의 전개가 냉전체제의 유산이자 부유물인 동시에 미국의 통제 밖에 위치한 불량국가의 부상으로부터 시작된 것은 우연이 아닐 수 있다. 이란, 이라크, 북한 등 악의 축(axis of evil)으로 운위되었던 국가들은 냉전체제 붕괴로 야기된 안보상황의 악화를 공교롭게도 모두 핵무기를 개발함으로써 해소하려고 했다. 국가의 문제에 대한 책임은 해당 국가의 리더십에 있음은 분명하다. 불량국가의 다른 명칭이 실패국가(failed states)라는 것에서 드러나듯이 경제와 정치의 실패를 억압과 군사적 성공으로 벌충하려는 시대착오적 노력이 비합리적 리더십에서 비롯되었음은 자명하다. 불량국가와 테러집단이라는 비합리적 행위자의 결합은 핵무기를 비롯한 WMD의 비합리적 사용 가능성을 고조시켰다. 냉전시대 얼어붙은 평화의 현상유지 메커니즘이 탈냉전시대 핵무기 사용 가능성의 증가로 평화에서 현상타파의 기제로 작용하여 공포를 일상화시키고 있는 것이다.

북한 핵무기 개발이 본격화된 것이 이 시기이다. 탈냉전 시기에 핵개발을 본격적으로 시도했다는 것은 1994년 제1차 북핵 위기를 전후하여 분명하게 드러났다. 핵무기 개발과 더불어 관련 투사 수단으로서의 미사일 개발로 연계되어지는 북한 핵문제는 남북한 차원을 넘어 국제적 차원의 문제로 진화되었다. 더불어 북한 핵무기도 존재 유무의 가능성과 기망(欺罔)의 수준에서 현재화되고 실재화되어 가고 있다.<sup>14)</sup> 단순한 위협에서 실제 사용 가능성이 점차 농후해지고 있는 것이다. 북한 핵문제는 한반도 안보에서 가장 선결되어야 할 핵심 관건이 된 것이다. 북핵 문제가 이렇게 악화된 것은 우선적으로 김정은 세습체제의 생존에 기인하겠지만 북핵 문제에 대한 미숙한 대응에도 그 일단의 원인을 찾을 수 있다. 일방적인 ‘퍼주기 논란’이나 상호성을 내세운 봉쇄적 단절 역시 북핵 문제에 대한 협소한 대응을 보여주기

14) 2016년 9월 9일 5차 핵 실험을 감행함으로써 북한의 핵 개발은 상당히 진전된 것으로 판단된다. 5차 핵실험은 지진규모 5.0~5.3으로 10kt의 위력으로 추정되며 2020년까지 100여개의 핵무기를 보유할 것으로 예상된다.

때문이다. 하지만 북핵 문제는 단순히 남북 차원을 넘어섰다. 불량국가의 일원으로서 분명히 드러났듯이 북핵 문제는 냉전 시대를 관통하여 지속되고 있는 국제사회의 질서와 관련되고 탈냉전 시대 국제안보의 기본 근간과 밀접하다. 북핵이 현재화된 위협으로 그 사용 가능성이 높아지고 있는 현 시점에서 북핵에 대한 전체적 조망을 통해 해결의 가능성을 모색해 보려고 맥락적 이해(contextual understanding)를 시도한 연유이다.

## V. 북한 핵 문제의 맥락적 이해

북한 핵문제는 두 가지 맥락에서 가능할 수 있다. 북한 자체의 생존 역사로부터 이루어지는 맥락과 탈냉전 이후 국제정치적 맥락이 그것이다. 전자가 한반도 차원에 국한된다면 후자는 전 세계적 차원과 관련된다.

한반도 차원에서의 맥락적 이해는 북한체제생존의 논리 속에서 이루어진다. 이는 북한 핵을 지역적 차원으로 축소시켜 그 존재 자체를 기정사실화하려는 움직임과 긴밀하다. 북한과 중국 등의 주장에 주로 동조하는 것으로 북한 핵을 방어용, 체제유지용으로 국한하여 인식한다. 이 시기에 북한 핵의 단초가 시작되었다.<sup>15)</sup> 맥아더에 의한 핵무기 사용 주장이 한반도 안보에 처음 핵이 등장한 계기가 된 것이다. 이후의 상황 전개는 북한의 핵 개발 의지를 한층 다지는 요인이 된다. 또한 이 시기에는 남북한 간의 경제적 격차가 확대되어 첨단 재래식 무기체계에서 남한의 우위가 가속화되기 시작했다. 북한의 핵 개발은 중소 분쟁 및 공산권의 붕괴 등 고립 가능성이 높아지거나 부각되는 시기와 관련된다. 특히 핵 개발에 박차를 가하게 된 시기는 냉전체제 약화와 붕괴, 그리고 공산진영의 와해와 궤를 같이 하고 있다. 경제적 문제로 곤경에 처한 소련이 개혁개방을 하면서 시작된 냉전체제의 균열은 공산권의 와해로 진전된다. 공산진영의 와해는 북한으로 하여금 구

15) 북한에 핵 개발 프로젝트가 시작된 것은 소련 군사 점령 시기인 1940년대부터이다. 소련 과학자들이 우라늄을 함유한 모나자이트 모래(monazite sand)를 찾으려고 지질 조사를 하면서 시작되었다. 1950년대 중반 김일성 대학과 김책 공과대학에 핵물리학과를 설치하였고 1959년에 국가 주도의 핵개발 프로젝트가 추진되었다(Jeongwon Yoon 2002, 105~106).

조적 차원에서의 안보 불안을 한층 절감하게 만들었다. 남북한 간의 격차에 진영 차원의 집단방어체제 약화가 중첩적으로 북한 안보환경을 악화시켰기 때문이다. 반면에 남한은 한미일 안보협력의 온존과 경제발전의 성과로부터 전이되어가고 있었던 재래식 군비 증강으로 상대적으로 안보우위를 점유하기 시작했다. 그 중에서도 김일성과 친밀했던 루마니아 차우세스쿠 대통령의 비참한 말로는 북한 정권에 커다란 충격으로 다가왔다.

이러한 불리한 안보환경과 재래식 군비의 열세를 상쇄하기 위해 북한이 비대칭적 대량살상 무기체계에 더욱 주목하게 된 것이다. 북핵이 북한체제 생존의 최후 보루라는 인식은 이후 지속적으로 강화된다. ‘고난의 행군’ 등 체제 내적 어려움이 가중될 때마다 북한정권의 핵에 대한 집착은 고착되어 갔다. 제네바 합의가 실질적으로 진전될 수 없었던 것도 북한 정권의 합의 준수 의지 약화와 더불어 대내적 어려움이 크게 작용하였다.

전술하였듯이 북한 핵은 자신들의 의도 여부와 무관하게 탈냉전기 전 세계적 차원의 안보 쟁점이 되었다. 핵 선제공격에 대한 언급과 미국 본토까지 타격하겠다는 최근의 발언 등을 종합하면 북핵은 한반도 내지 지역 차원을 이미 넘어섰다고 할 수 있다. 지역적 차원에서도 북핵은 존재하는 순간 한반도를 넘어서는 핵 도미노를 야기할 가능성이 크다. 장성택 처형 등 일련의 정책결정과정이나 행태로 이미 비합리적 성격이 농후한 북한의 리더십이 핵 전력을 합리적으로 운영할 지에 대한 의구심이 드는 것은 당연하다. 냉전체제의 와해는 이러한 가능성을 한층 강화시켰다. 냉전시기 소련을 대체할 중국의 역할과 기능이 북한에 제대로 투영되지 않을 수 있다는 것은 일련의 핵실험과 미사일 실험 과정에서 충분히 드러났다. 기실 냉전체제에서는 국가들의 행위마저 통제할 수 있었던 강력한 진영 차원의 구조가 작용하였으며 쿠바 미사일 위기 등을 경험하면서 핵무기의 합리적 통제를 가능하게 한 학습으로 위기가 직접적 충돌로 진전되지 않고 자제할 수 있는 메커니즘이 형성되었다. 핫라인(Hotline) 등의 설치로 지속적으로 의사소통이 가능해지면서 지속적으로 핵무기 사용을 자제하고 구조적으로 사용 가능성 자체를 억제하게 하는 레짐 형성에 꾸준히 진력할 수 있었다. 이러한 흐름이 핵무기의 존재를 안정화시키는 기제로 작용하였던 것이다. 군사적 수단으로서의 핵무기가

오히려 정치적으로 제어되면서 세계대전이라는 총력전이 제한전으로 대체되었던 것이다. 반면에 냉전체제 와해 이후에는 다른 양상이 전개되었다. 진영 차원 같은 강력한 구조적 제어가 불가능해졌으며 갈등이나 위기의 합리적 처리나 통제같은 경험이 없거나 불가능해졌다. 갈등 당사자의 비대칭적 성격은 9·11 테러에서 극명하게 드러나듯이 합리적 의사결정을 원천적으로 불가능하게 만들었다. 의사소통 자체도 불가능할 정도이며 이는 극단적 대결로 치닫게 만들고 있다. 위기가 급격하게 악화되어 알카에다나 ISIS 사태 등에서 드러나듯이 일방의 파멸 자체만이 유일한 해결책으로 치부되고 있다. 핵무기 존재도 억제보다는 파멸의 수단으로 간주되고 있다. 이는 핵무기를 사용할 수 있고 사용하려는 의지의 존재에 기인한다. 냉전시대의 제한전 개념은 폐기되었고 무제한적 저항의 가능성을 높이고 있다. 북한 핵의 맥락적 이해와 함의가 여기에 있는 것이다.

## VI. 결론: 무엇을 할 것인가?

북한 핵 문제를 해결하려는 국제적 노력은 여전히 담보 상태에 머무르고 있는 사이에 북한은 이미 5차 핵실험을 수행할 정도로 핵 개발 프로그램을 감행하고 있다. 더불어 핵무기를 운송할 운반체계로서의 미사일 개발과 실험도 지속하고 있다. 국내외 정세도 컨트롤 타워의 부재라고 할 정도로 이 문제를 집중적으로 다룰 상황이 아닌 것 같다. 이러한 현실에서 북한 핵 문제 해결의 단서를 얻으려는 의도에서 북한 핵 문제를 맥락적으로(contextually) 이해하려고 한 것이다.

북한 핵 문제의 두 가지 차원에서의 맥락적 이해는 북한 내부의 문제와 연계되는 한반도 차원, 그리고 비록 북한에서 비롯되었지만 북한의 의도와 무관하게 이미 세계적 차원으로 전화된 흐름으로 구성되어진다. 두 차원의 맥락적 이해를 통해 북한 핵 문제를 해결할 수 있어야 한다. 북핵 문제에 대한 수렴적 이해와 해법 모색은 북핵 문제에 대한 보다 종합적이고 체계적인 이해를 전제하며 또 가능하게 할 수 있기 때문이다.

북핵 문제는 북한의 생존과 전 세계적 질서 유지가 그 핵심이다. 북한의

생존이라는 것 역시 입장에 따라 다르게 볼 수 있을 것이다. 북한의 입장에서는 단순한 체제유지의 차원을 넘어 어느 정도의 번영을 추구할 것이며, 질서 유지 역시 미국은 전세계적 차원에서 조망할 것이며 중국, 일본 역시 각각의 이해 관계 속에서 자신에게 유리한 질서를 선호할 것이다. 양 차원에 대한 우선 순위 역시 각각의 입장에 따라 상이하게 설정될 것이다. 이러한 맥락에서 북한 핵에 대한 나름의 해법 역시 다양한 스펙트럼이 가능할 것이다. 양 극단에서 북한 핵의 완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 폐기(complete, Verifiable, Irreversible, Dismantle, CVID)로부터 핵보유국으로의 위상 요구에 이르기까지 다양한 주장이 제기될 것이다.

북한의 생존과 NPT체제로 대변되는 세계적 차원의 안보질서 유지는 수렴 불가능한 것인가? 여기에서부터 북한 핵문제는 시작되어야 한다. 일국의 안보가 혼자의 힘으로 이루어질 수 없는 복잡하고 다층적이며 다차원적이라는 것을 인식해야 한다. 철저한 상호성(reciprocity) 대한 고려와 준수가 요구된다는 것이다. 북한 역시 일방적인 핵보유국 주장만으로 체제의 생존을 담보할 수 없음을 알아야 한다. 구소련의 붕괴나 동구공산권의 붕괴가 핵무기 존재 여부와는 무관했기 때문이다. 북한 핵 문제가 복잡하고 다차원적인 문제인 것임은 분명하나 지속적인 수렴과 협상을 통해 해결 영역을 줄이고 단순화할 가능성은 상존한다. 다양한 가능성을 전제하고 선택 가능한 옵션들을 체크리스트화하고 식별된 각국의 이해관계를 아이템화하여 가능한 협상 전략을 수립하여 문제를 해결하도록 지혜를 모아야 할 것이다(Nye and Welch 2013). 최악의 순간에도 선택의 여지는 충분하다는 나이(Joseph Nye)의 견해대로 다시 한번 제대로 북핵 문제를 그 단초부터 체계적으로 조망함으로써 문제해결의 단서를 모색해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김동원 2004. “미국 대선이후 북핵문제 해결 전망: 협상이론적인 시각.” 통일연구원 충청국제정치학화배재대학교 공동학술세미나. 『한반도 문제의 오늘과 내일』, 7-19. 대전: 배재대학교, 12월.
- 김영호 2009. “오바마 행정부의 핵군축정책과 한미동맹.” 한국정치학회충청정치학회 국방안보특별학술회의. 『북핵위기와 미래지향적 한미공동비전의 실천 방안』. 청주: 공군사관학교.
- 마상운 2013. “미국의 외교정책.” 김계동 외. 2013. 『현대외교정책론』, 257-294. 서울: 명인문화사.
- 미치시타 나루시게. 2014. 『북한의 벼랑 끝 외교사』. 한올아카데미.
- 박봉규. 2015. “핵과 국제정치.” 한국정치학회 편. 『국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치』, 153-172.
- 이성훈. 2012. 『한국 안보외교정책의 이론과 현실: 위협, 동맹, 한국의 군사력 건설 방향』. 서울: 도서출판 오름.
- 전성훈. 2009. “국제 핵비확산 및 핵 군축레짐의 현황과 전망.” 한국정치학회충청정치학회 국방안보특별학술회의. 『북핵위기와 미래지향적 한미공동비전의 실천방안』. 청주: 공군사관학교.
- Bacevich, Andrew J. 2005. *The American Militarism: How Americans are Seduced by War with a New Afterward*. Oxford: Oxford University Press.
- Clausewitz, Carl von. 1976. *On War*, trans. M. Howard and P. Paret. Princeton: Princeton University Press.
- Combs, Cindy C. 2003. *Terrorism in the 21st Century*, 3rd ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Herken, Gregg. 2000. *Cardinal Choices: Presidential Science Advising from the Atomic Bomb to SDI*. Stanford: Stanford University Press.
- Harrison, Selig S. 2002. *Korean Endgame*. Simon & Schuster. Princeton: Princeton University Press.
- Kaplan, Morton A. 1957. *System and Process in International Politics*. Wiley.
- Keohane, Robert. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World*



- Political Economy. Princeton: Princeton University Press.
- Mazarr, Michael J. 1989. Missile Defenses and Asian-Pacific Security. Hampshire and London: Macmillan Press.
- Nye, Joseph S. Jr. and David A. Welch. 1997. Understanding International Conflicts. Longman.
- Nye, Joseph S. Jr. and David A. Welch. 2013. Understanding Global Conflict and Cooperation: an Introduction to Theory and History. Pearson.
- Clark, Ian. 1982. Limited Nuclear War: Political Theory and War Conventions. Oxford: Martin Robertson.
- Welch, David A. 2005. Painful Choices: A Theory of Foreign Policy Change. Princeton: Princeton University Press.
- Yoon Jeongwon. 2002. Nuclear Bargaining and North Korea: Conflict, Compromise and Uncertainty. Seoul: Pongmyung Book Publishing.

투고일 : 2017년 3월 18일 · 심사일 : 2017년 3월 29일 · 게재확정일 : 2017년 3월 30일
--

\* 박봉규는 고려대학교에서 정치학박사를 취득하였으며 현재 공군사관학교 국제관계학과 교수로 재직 중이다. 대표논문으로는 “모즈노 외교정책결정이론에 의한 한국정부의 대북정책 비교연구” 『공사논문집』 (2015) 등이 있고, 저서(공저)로는 『국제관계학: 인간과 세계 그리고 정치』 (박영사, 2015) 등이 있다.

<Abstract>

## Contextual Understanding of North Korea Nuclear Problem

Park, Bong-gyu

(Republic of Korea Air Force Academy)

This article aims for searching the clue of North Korea nuke-problem by understanding it contextually. We must see this from the beginning as many trials in settling the problem have failed. North Korea nuke-problem is related to the change of international implication as well as the domestic process of its development. At first, it started from the regime survival, which evolved with the effect of learning. During the Cold War, its development had combined the principle of 'self-defense' because of Sino-Russia conflict. Particularly, its meaning varied dramatically due to the collapse of Cold War system plus the advent of post-Cold War system. North Korea nuclear program has become a global problem based on the deterioration of North Korea's security milieu and Bush administration's policy. Therefore, the area of common solution for NK nuke-problem must be found in the context of regime survival and the change of its meaning by continual convergence effort.

*Key Words* : Porcupine theory, unit veto system, balance of terror, Mutual Assured Destruction, Nuclear Nonproliferation Regime, Weapons of Mass Destruction, Axis of Evil.